

University of Groningen

Samenleven in het Koninkrijk: living apart together?

van den Berg, Peter A.J.

Published in:
In dienst van het recht

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2017

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

van den Berg, P. A. J. (2017). Samenleven in het Koninkrijk: living apart together? De toetreding van Bonaire, St. Eustatius en Saba tot het land Nederland vanuit rechtshistorisch perspectief. In P. A. J. van den Berg, & G. Molier (editors), *In dienst van het recht: Opstellen aangeboden aan prof. mr. J.G. Brouwer ter gelegenheid van zijn afscheid als hoogleraar Algemene Rechtswetenschap aan de Rijksuniversiteit Groningen (Brouwer bundel)* (blz. 199-211). Boom Juridische uitgevers.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

SAMENLEVEN IN HET KONINKRIJK: LIVING APART TOGETHER?

*De toetreding van Bonaire, St. Eustatius en Saba tot het land
Nederland vanuit rechtshistorisch perspectief*

Peter A.J. van den Berg

1 INLEIDING

Jan Brouwer heeft als leeropdracht Algemene Rechtswetenschap, elders wel aangeduid als Encyclopedie of Inleiding, en tot de kerntaken van die opdracht behoort het verzorgen van een kennismaking met het Nederlandse recht. In Groningen wordt die kennismaking al decennia positiefrechtelijk ingevuld, onder gebruikmaking van het daar in de jaren zeventig door Knottenbelt, Torringa en Verheugt ontwikkelde boek *Inleiding in het Nederlandse recht*.¹ Opvallend is dat er in dit boek geen enkele aandacht wordt besteed aan het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. Dit Statuut, waarin toch sinds 1954 de verhouding van het land Nederland met de overige landen van het Koninkrijk wordt geregeld, ontbreekt zelfs in het overzicht van de hiërarchie van wetgeving.² Het wordt sinds het *Harmonisatiewet*-arrest uit 1989 wel genoemd, maar tot voor kort zonder enige toelichting.³ Met de vergelijkbare literatuur is het vaak niet veel beter gesteld. Bij een tweetal inleidingen ontbreekt iedere verwijzing naar het Statuut.⁴ In *Contouren van het Recht*, onder redactie van onder meer De Blois, en *Inleiding recht* van Cliteur en Ellian komt het Statuut, net als in de meest recente druk van Verheugt, slechts kort ter sprake in het kader van het *Harmonisatiewet*-arrest.⁵ Een positieve uitzondering vormt de bewerking van de op historische grondslagen gebaseerde *Inleiding tot de studie van het Nederlandse recht* van L.J. van Apeldoorn (1886-1979), waar één bladzijde aan het Statuut wordt gewijd.⁶

1 In 1979 verscheen de tweede druk: B. Knottenbelt, R.A. Torringa en J.W.P. Verheugt, *Inleiding in het Nederlandse recht*, Arnhem: Gouda Quint 1979. Sinds 1994 wordt alleen Verheugt nog als auteur opgevoerd.

2 Zie bijvoorbeeld de zesde druk (Arnhem 1990), p. 82, en de zeventiende druk (Den Haag 2013), p. 74.

3 Zie bijvoorbeeld de zeventiende druk (Den Haag 2013), p. 85. In de achttiende druk (Amsterdam 2015), p. 92, is een toelichting van amper twee regels opgenomen in een voetnoot.

4 N.E. Algra, A.M. Hol e.a., *Profiel van het recht*, Deventer: Kluwer 1997 en H. Franken e.a., *InLeiden tot de rechtswetenschap*, Deventer: Gouda Quint 1999.

5 M. de Blois, M.M. Henket, P.C. Ippel en J.H.M. Klanderman (red.), *Contouren van het recht*, Deventer: Kluwer 1996, p. 104. P.B. Cliteur en A. Ellian, *Inleiding recht*, Deventer: Kluwer 2015, p. 85-86.

6 J.G.J. Rinkes, H.C.G. Spoomans, E.F. Stamhuis en J.M.H.F. Teunissen (red.), *Van Apeldoorn's Inleiding tot de studie van het Nederlandse recht*, Deventer: Kluwer 2009, p. 112-113. Ruime aandacht voor het Statuut

Dit gebrek aan aandacht is tot op zekere hoogte begrijpelijk, omdat het Koninkrijk met de invoering van het Statuut uit afzonderlijke landen bestond. Nadat Suriname in 1975 onafhankelijk was geworden en Aruba in 1986 uit het verband van de Nederlandse Antillen was getreden, betrof het – tot de herschikking in 2010 – drie landen, waarvan er twee in het Caribisch gebied waren gelegen, te weten de Nederlandse Antillen en Aruba, terwijl het derde land, Nederland, in Europa was gesitueerd. Deze drie landen waren autonoom en vormden alle drie in belangrijke mate eigen rechtsordes. Dit betekent dat het Nederlandse recht in de beperkte zin van het woord niet van toepassing is in de overige landen van het Koninkrijk. Desondanks is het genoemde gebrek aan aandacht niet terecht. Juridisch is het niet terecht, omdat het Statuut wel degelijk van belang is voor bijvoorbeeld de wijze waarop rijkswetten tot stand komen, waaronder de Rijkswet op het Nederlandschap. Deze rijkswetten gelden gelijkelijk in alle landen van het Koninkrijk. Bovendien behoren delen van de Nederlandse Grondwet via de band van het Statuut eigenlijk ook tot de wetgeving van het Koninkrijk, bijvoorbeeld de bepalingen in hoofdstuk 2 die betrekking hebben op de erfelijke vervulling van het koningschap. Maar het gebrek is ook betreurenswaardig met het oog op de samenhang binnen het Koninkrijk. Het Statuut is niet slechts een juridisch document waarin organisatorische zaken worden geregeld, maar zou ook het bindweefsel moeten zijn tussen de landen van het Koninkrijk, zoals de Grondwet dat is voor het land Nederland. In de West wordt dit beter begrepen en daarom weet iedereen daar wat het Statuut is.⁷ Zoals de Randstad verder van Groningen is dan andersom, zo is Nederland blijkbaar verder van de Caribische landen dan *vice versa*. Het gebrek aan aandacht voor het Statuut in Nederland kan derhalve niet voldoende verklaard worden met een beroep op de in dat Statuut vastgelegde autonomie. In deze bijdrage wordt daarom een andere verklaring voorgesteld, namelijk dat het gebrek aan aandacht symptomatisch is voor de afstand die Nederland hoe dan ook wil houden tot de overzeese gebiedsdelen. Nederland brengt, met andere woorden, een scherpe scheidslijn aan tussen het Europese deel van het Koninkrijk en de Caribische eilanden.

De aanleiding voor deze bijdrage is de recente hervorming van de structuur van het Koninkrijk. Sinds 2010 zijn namelijk drie Caribische eilanden, Bonaire, St. Eustatius en Saba (de zogenoemde BES-eilanden), die voorheen tot de Nederlandse Antillen behoorden, tot het land Nederland toegetreden. Deze eilanden worden nu bestuurd als ‘openbare lichamen’ in de zin van artikel 134 Gw en maken zo deel uit van het Nederlandse staatsbestel.⁸ Dit zou in de bovengemelde inleidende literatuur hebben moeten leiden tot aandacht

was er ook in A. Komen (red.), *Nederlands recht in kort bestek*, Deventer: Kluwer 1976, p. 128-131. De laatste druk van deze inleiding verscheen in 1988.

7 M.F.J.M. de Werd, ‘Nieuwe verhoudingen in het Koninkrijk: de rechtspraak’, in: H.R.B.M. Kummeling en J.M. Saleh (red.), *Nieuwe verhoudingen in het Koninkrijk der Nederlanden*, Utrecht: Universiteit Utrecht 2007, p. 133-137 (p. 133).

8 Zie de *Conclusies van de Toetsings-Ronde Tafel Conferentie van het Koninkrijk der Nederlanden* van 15 december 2008, onder VI.1.

voor het recht op de BES-eilanden; dat recht moet nu toch immers ook begrepen worden onder het recht van Nederland, oftewel het Nederlandse recht. Desondanks heeft de herstructurering van het Koninkrijk in 2010 niet geleid tot een dergelijke wijziging. Dit leidt tot de vraag welk karakter de toetreding van de BES-eilanden tot het land Nederland eigenlijk heeft en in hoeverre deze toetreding een einde heeft kunnen maken aan de genoemde scheidslijn. In deze bijdrage zal geprobeerd worden een antwoord te geven op die vraag. Maar aangezien de scheidslijn een lange geschiedenis kent, die begint bij de verovering van de overzeese gebieden in de zeventiende eeuw, volgt eerst een rechtshistorisch overzicht.

2 DE VERHOUDING TUSSEN MOEDERLAND EN KOLONIËN IN RECHTSHISTORISCH PERSPECTIEF

Vanaf het moment van verwerving in de zeventiende eeuw tot aan de Bataafse Revolutie waren de overzeese gebieden slechts bezittingen van de Republiek die bovendien via privaatsamenwerkingsverbanden (de VOC en de WIC) werden bestuurd. Zij werden dan ook niet tot haar grondgebied gerekend en evenmin werden de inwoners van de koloniën als 'Nederlanders' beschouwd. Om onderdaan van de Republiek te zijn was het immers vereist om domicilie te hebben op het grondgebied van de Republiek, beter gezegd binnen een van de daartoe behorende provincies. Overigens werd dit domiciliebeginsel behoorlijk opgerekt ten behoeve van degenen die naar de koloniën vertrokken, zeker indien dit geschiedde in dienst van de Republiek.⁹ Zij werden geacht de domicilie in hun provincie te hebben behouden, zodat zij niet het onderdaanschap van de Republiek verloren. De overzeese gebieden werden in overeenstemming met de scheidslijn ook beschouwd als van de Republiek afgezonderde rechtsordes. Voor de Caribische gebieden werd daarom in een afzonderlijke regeling, de zogenoemde *Ordre van Regieringe soo in Policie als Iustitie* van 13 oktober 1629, bepaald welke rechtsregels daar van kracht zouden zijn.¹⁰ Omdat er sprake was van een aparte rechtsorde hoefden die regels niet noodzakelijkwijs overeen te komen met het recht in het moederland, dat overigens ook per provincie verschilde. Zo was het mogelijk dat in de loop van de zeventiende eeuw de Romeinsrechtelijke bepalingen ten aanzien van de slavernij in de Nederlandse Caribische gebieden gelding kregen, terwijl die bepalingen in de Republiek zelf niet waren gereciperd.¹¹

9 Vgl. Peter A.J. van den Berg, 'Inboorlingschap en ingezetenschap in de Republiek der Verenigde Nederlanden, 1600-1795', *Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis* 2003, 71, p. 125-153 (p. 139-141).

10 De *Ordre* is gepubliceerd in: *Groot Plakkaatboek van de Staten-Generaal* II, Den Haag 1664, p. 1245.

11 Zie hierover: Peter A.J. van den Berg, 'Tekst & Uitleg. D. 1,5,4 Florentinus libro nono institutionum', *Groninger Opmerkingen en Mededelingen* 2014, 31, p. 1-7 (p. 4-7).

In de Bataafs-Franse tijd werd een einde gemaakt aan het publiek-private bestuursmodel: de overzeese gebieden vielen vanaf de Staatsregeling van 1798 rechtstreeks onder de staat. In de grondwetten van 1801 en 1805 werd dit ook tot uitdrukking gebracht door bij de opsomming van de provincies op te merken dat het daarbij alleen het grondgebied van het Bataafs Gemenebest in Europa betrof.¹² Maar dat liet onverlet dat ze nog steeds werden gezien als bezittingen ten bate van het moederland. In overeenstemming hiermee bleven moederland en koloniën gescheiden entiteiten. ‘Van een inlijving in de één- en ondeelbare republiek’ kon het niet komen, aldus Schutte in zijn proefschrift uit 1974, zelfs niet voor de Kaap Kolonie en de gebieden in de West.¹³ Het was de bedoeling dat de overzeese gebiedsdelen een eigen Charter, een soort grondwet, zouden krijgen, maar daarvan is het niet gekomen. Daarom beperkte Lodewijk Napoleon de gelding van het door hem in 1809 ingevoerde Burgerlijk Wetboek, het *Wetboek Napoleon, ingerigt voor het Koninkrijk Holland* (WNH) tot het Koninkrijk in Europa: zo bleef in de Caribische gebieden – die overigens toen al door de Engelsen werden bezet – de regeling van de hiervoor genoemde *Ordre* van toepassing.¹⁴ Het WNH 1809 was slecht een kort leven beschoren: in het kielzog van de inlijving van Nederland bij het Franse rijk werd het per 1 maart 1811 vervangen door de *Code civil*. Gezien het feit dat de *Code civil* bij de invoering ervan in 1804 ook ging gelden in de (Franse) overzeese gebieden is denkbaar dat het de bedoeling was dat deze *Code* ook in Nederlands-Indië rechtskracht zou krijgen.¹⁵ Zover is het niet gekomen, omdat in 1811 ook deze laatste Nederlandse kolonie in handen van de Engelsen viel.

Na de Franse tijd herrees Nederland als monarchie en werden de koloniën met uitzondering van Ceylon, de Kaap en enkele naast Suriname gelegen gebieden door Engeland teruggegeven.¹⁶ In de verhouding van de koloniën tot het moederland bleef de scheidslijn in tact. De Grondwet van 1814 sprak in artikel 53 weliswaar over het ‘grondgebied der Vereenigde Nederlanden in Europa’, daarmee opnieuw impliciet erkennende dat ook de overzeese gebieden tot de staat behoorden. Maar terwijl de in Europa gelegen provincies in die bepaling allemaal werden opgesomd, werden de koloniën niet expliciet genoemd.

12 Art. 21 Staatsregeling 1801 en art. 10 Staatsregeling 1805.

13 G.J. Schutte, *De Nederlandse patriotten en de koloniën. Een onderzoek naar hun denkbeelden en optreden, 1770-1800* (diss. Utrecht), Utrecht 1974, p. 215. Vgl. ook L. Les, *Van Indië onder de Compagnie tot Indië onder de staat. De koloniale titel in de Staatsregeling van 1798*, Rotterdam 1947, p. 101, en A.J.B. Sirks, ‘De Constitutie van 1798 en de koloniën’, in: O. Moorman van Kappen en E.C. Koppens (red.), *De Staatsregeling voor het Bataafsche Volk van 1798. Opstellen opgedragen aan de nagedachtenis van dr. mr. L. de Gou* (Rechtshistorische reeks van het Gerard Noodt Instituut, nr. 46), Nijmegen 2001, p. 197-212.

14 A.J.B. Sirks, ‘De Bataafse Revolutie en Nederlands-Indië. De gedachte aan een codificatie voor Indië’, in: O. Moorman van Kappen en E.C. Koppens (red.), *De Bataafse omwenteling en het recht* (Rechtshistorische reeks van het Gerard Noodt Instituut, nr. 39), Nijmegen 1997, p. 175-195 (p. 191).

15 Sirks, ‘De Bataafse Revolutie en Nederlands-Indië’, p. 191.

16 G. Oostindie, ‘De koning en de Caraïben’, in: I. de Haan, P. den Hoed en H. te Velde (red.), *Een nieuwe staat. Het begin van het Koninkrijk der Nederlanden*, Amsterdam: Prometheus/Bert Bakker 2014, p. 173-181 (p. 173).

Bovendien werd in diezelfde bepaling ‘het Nederlandsche volk’ beperkt tot de ingezetenen van de in Europa gelegen provinciën. De inwoners van de overzeese gebiedsdelen behoorden daar dus niet toe en zij kregen ook geen afvaardiging in de Staten-Generaal. Op hun beurt hadden de Staten-Generaal geen medezeggenschap inzake de koloniën: die vormden aparte rechtsordes onder direct bestuur van de koning op grond van de artikel 36 Gw 1814.¹⁷

In de Grondwet 1815, noodzakelijk geworden door de samenvoeging van Nederland en België, werd de afstand tussen moederland en koloniën niet verkleind, integendeel. Bij de beschrijving van het grondgebied van het nieuwe Koninkrijk, in deze Grondwet prominent geplaatst in artikel 1, werden opnieuw alleen de in Europa gelegen provincies genoemd. Maar anders dan in artikel 53 Gw 1814 werd nu niet uitdrukkelijk opgemerkt dat deze beschrijving alleen het grondgebied in Europa betrof. Het zal geen verbazing wekken dat, net als in 1814, de inwoners van die gebieden niet waren vertegenwoordigd in de Staten-Generaal, noch hadden de Staten-Generaal zeggenschap over de koloniën.¹⁸ De scheidslijn tussen moederland en koloniën werd de Nederlanders overigens nog tegengeworpen tijdens de onderhandelingen over de nieuwe grondwet.¹⁹ Een heet hangijzer in de constitutiecommissie was namelijk de verdeling van het aantal afgevaardigden naar de Staten-Generaal over Nederland en België. De Belgische leden eisten meer afgevaardigden omdat België meer inwoners had. De Nederlanders poogden dit te ondervangen door de inwoners van de koloniën bij de Nederlandse bevolking op te tellen. Van Belgische zijde werd hierop geantwoord dat die reksom niet opging omdat de inheemse bevolking niet in de Staten-Generaal was vertegenwoordigd en bovendien de Staten-Generaal niets over de koloniën te zeggen hadden. Het was, ten slotte, opnieuw exemplarisch voor de scheiding van rechtsordes dat het BW 1838 alleen in Nederland gelding kreeg.²⁰

In 1840 werd de Grondwet weer gewijzigd, maar veel nieuws bevatte zij niet, ook niet ten aanzien van de verhouding van het moederland tot de overzeese gebieden.²¹ De bepalingen daaromtrent lokten felle kritiek uit van Johan Rudolf Thorbecke (1798-1872), aanvankelijk verwoord in zijn *Aanteekening op de Grondwet* uit 1841.²² Volgens Thorbecke maakten de overzeese gebieden namelijk deel uit van de staat en hadden ze daarom opge-

17 Een vergelijkbare bepaling is al te vinden in art. 12 van de Schets van G.K. van Hogendorp: ‘De Souvereine Vorst heeft het bestuur over de kolonien en bezittingen van de staat in andere werelddelen’.

18 Vgl. de art. 60 en 79 Gw 1815.

19 H.T. Colenbrander, *Ontstaan der Grondwet II*: 1815, Den Haag 1909, p. 224 en 237.

20 De in dit BW 1838 vervatte bepalingen met betrekking tot het staatsburgerschap waren overigens wel op de inwoners overzee van toepassing.

21 Zie de art. 1, 59 en 81 Gw 1840.

22 Vgl. voor het standpunt van Thorbecke: Peter A.J. van den Berg, ‘De positie van de Staten-Generaal inzake de overzeese gebiedsdelen van het Koninkrijk der Nederlanden: het perspectief van Johan Rudolf Thorbecke (1798-1872)’, in: E. Witjens, V. van Bogaert en C. Bollen (red.), *E hofi di ley. Feestbundel ter gelegenheid van 25 jaar Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Aruba*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2014, p. 83-100 (p. 91-97).

nomen moeten worden in de geografische beschrijving van artikel 1. Bovendien waren de inwoners van die gebieden Nederlandse onderdanen. De wetgevende bevoegdheid van de Staten-Generaal, zo betoogde hij, had zich dan ook moeten uitstrekken tot die gebieden.

In de Grondwet van 1848 is de invloed van de opvattingen van Thorbecke zichtbaar. Artikel 1 vermeldde nu wel weer, net als in 1814, dat de daar opgesomde provincies het grondgebied 'in Europa' uitmaakten, daarmee impliciet erkennende dat de overzeese gebiedsdelen ook onderdeel van de staat uitmaakten. Maar die gebieden werden nog steeds niet met name genoemd. Bovendien strekte de wetgevende bevoegdheid van de Staten-Generaal zich nu op grond van artikel 60 Gw 1848 weliswaar ook uit tot de koloniën, maar niet zonder beperkingen. Het opstellen van privaatrechtelijke en strafrechtelijke codificaties viel er bijvoorbeeld niet onder. Wezenlijk is verder het nieuwe artikel 118 Gw 1848, luidende: 'De Grondwet en andere wetten zijn alleen voor het Rijk in Europa verbindende, tenzij het tegendeel daarin wordt uitgedrukt'. Daarmee werd voor het eerst in de Grondwet een formele invulling gegeven aan de scheiding van rechtsordes.²³ Vanwege de discrepantie tussen de artikelen 1 en 118 Gw 1848 concludeert Van Deventer in zijn proefschrift dan ook dat de vraag of men de overzeese gebieden 'als een integreerend deel van het rijk zelf' mag aanmerken niet op grond van de Grondwet van 1848 kan worden beantwoord.²⁴

De scheidslijn tussen moederland en kolonie werd ook in de Grondwet van 1848 blijkbaar niet opgeheven en in 1850 bleek dat volledige integratie ook helemaal niet de bedoeling van Thorbecke was. In dat jaar vond er immers, tijdens het eerste kabinet-Thorbecke (1849-1853), een belangrijke wijziging plaats in de nationaliteitswetgeving, die ertoe leidde dat de bevolking in de overzeese gebiedsdelen werd uitgesloten van het lidmaatschap van het Nederlandse volk.²⁵ Zij bleven weliswaar Nederlands onderdaan, maar de nieuwe wet bepaalde dat zij geen Nederlander in politieke zin waren en dus ook geen politieke rechten hadden, in ieder geval niet in Nederland. Het overzeese territorium werd, met andere woorden, wel nauwer met het grondgebied in Europa verbonden, maar van integratie was geen sprake.²⁶ De bevolking van de koloniën bleef afgescheiden van de Nederlandse bevolking, terwijl bovendien de koloniën afgezonderde rechtsordes bleven op grond van artikel 118 Gw 1848. Opnieuw biedt de codificatiegeschiedenis hiervan een treffende illustratie: in 1869 werd – bij koninklijk besluit – voor Curaçao en daarbij beho-

23 Vgl. J. de Goor, 'Nederland en de betekenis van de Grondwet voor de Nederlandse Antillen in historisch perspectief 1848-1954', in: L.J.J. Rogier (red.), *150 jaar Grondwet* (Uitgaven van de Universiteit van de Nederlandse Antillen, nr. 43), Willemstad 1999, p. 7-23 (p. 13-14).

24 C.T. van Deventer, *Zijn naar de Grondwet onze koloniën deelen des Rijks?* (diss. Leiden), Leiden 1879, p. 17.

25 E. Heijs, 'Nederlandschap in de Nederlandse koloniën: regulering van immigratie vanuit de koloniën door nationaliteitsbeleid in Nederland', *Recht der Werkelijkheid* 1991, 12, p. 21-42 (p. 22-23).

26 Dit bleek eens te meer met de Wet op het Nederlandschap uit 1892, waarmee aan de inheemse bevolking van Nederlands-Indië zelfs het Nederlandschap in brede zin werd ontnomen. Vgl. Peter A.J. van den Berg, 'Demos en democratisering. De invulling van staatsburgerschap en politieke participatie in de lange negentiende eeuw (1795-1917)', in: D.J. Wolffram (red.), *De wil van de burger. Essays over de constitutie van de Nederlandse politiek*, Kossmann Instituut/Rijksuniversiteit Groningen 2011, p. 7-31 (p. 25-29).

rende eilanden een eigen Burgerlijk Wetboek ingevoerd ter vervanging van de regeling uit de eerder genoemde *Ordre*.

In de Grondwetten die vervolgens tussen 1887 en 1972 van kracht zijn geweest, werd de lijn van 1848 voortgezet en nader geëxpliciteerd. Aan de ene kant verklaarde artikel 1 Gw 1887 voor het eerst uitdrukkelijk dat de 'kolonien en bezittingen in andere werelddelen' tot het grondgebied van het Koninkrijk der Nederlanden behoorden. Maar tegelijkertijd werd de scheidslijn tussen de rechtsordes prominenter aangekondigd. Meteen in (het nieuwe) artikel 2 Gw 1887 werd namelijk bepaald dat de Grondwet alleen voor het Rijk in Europa verbindend was, en dat waar de Grondwet sprak over 'het Rijk', 'alleen het Rijk in Europa bedoeld' werd. Bovendien keerde artikel 118 Gw 1848 terug als artikel 122 Gw 1887, met dien verstande dat daar alleen over 'wetten' werd gesproken en niet meer over de grondwet. De Grondwet van 1917 bevatte geen wijzigingen op dit vlak.²⁷ In de Grondwet van 1922 werd nog wel een stapje verder gezet op de weg van de territoriale integratie, door in artikel 1 met zoveel woorden vast te leggen dat het Koninkrijk der Nederlanden 'het grondgebied van Nederland, Nederlandsch-Indië, Suriname en Curaçao' omvatte. Maar de twee bepalingen waarin de rechtsordes werden afgescheiden, bleven behouden, net als in de Grondwetten van 1938, 1948 en 1953.²⁸

Met de invoering van het Statuut werden de overzeese gebiedsdelen, als vermeld, autonome gebieden. Ook de bevoegdheid tot regelgeving op het gebied van het privaatrecht behoorde nu toe aan de afzonderlijke landen.²⁹ De kwestie van de integratie verdween daarmee uit beeld, zeker ook vanuit Nederlands perspectief omdat men er daar van uitging dat op termijn de overzeese gebiedsdelen onafhankelijk zouden worden in de context van het proces van dekolonisatie.³⁰ Uiteraard bleven daarom de rechtsordes van Nederland en de overige delen van het Koninkrijk ook onder het Statuut van elkaar gescheiden.³¹ In overeenstemming hiermee werd, bijvoorbeeld, het BW 1992 alleen in Nederland ingevoerd.³²

27 Zie de art. 1, 2 en 123 Gw 1917.

28 Zie de art. 2 en 123 Gw 1922, de art. 1, 2 en 125 Gw 1938, de art. 1, 2 en 125 Gw 1948, alsmede de art. 1, 2 en 132 Gw 1953.

29 Aruba maakte hiervan gebruik door na het verkrijgen van de *status aparte* bij landsverordening een eigen BW in te voeren.

30 Vgl. J.M. Saleh, 'Schets van de stand van zaken', in: Kummeling/Saleh (red.), *Nieuwe verhoudingen in het Koninkrijk*, p. 3-9 (p. 4).

31 Overigens werden de overzeese gebieden nog genoemd tot aan de invoering van de Grondwet van 1983, toen de art. 1 en 2 Gw 1953 werden geschrapt. Art. 132 Gw 1953 verviel wat eerder, namelijk bij de invoering van de Grondwet van 1972.

32 Het BW Nederlandse Antillen en het BW Aruba zijn overigens wel aangepast naar aanleiding van de invoering van het Nederlandse BW 1992. Zie voor de belangrijkste verschillen tussen het BW 1992 en de wetboeken in de West: J. de Boer, 'Het NBW in de West', *NJB* 2001, 76, p. 289-294.

3 DE TOETREDING VAN DE BES-EILANDEN TOT NEDERLAND: INTEGRATIE OF ASSOCIATIE?

Op het eerste gezicht lijkt het erop dat met de toetreding van de BES-eilanden tot het land Nederland de eerder genoemde scheidslijn tussen moederland en overzeese gebiedsdelen althans ten aanzien van die eilanden is opgeheven. De eilanden worden immers bestuurd als openbare lichamen als bedoeld in artikel 134 Gw, waarmee zij deel zijn gaan uitmaken van het Nederlandse staatsbestel. Ten Berge spreekt daarom over ‘inlijving’, een term die ook door Rogier en Nehmelman wordt gebruikt.³³ Ten Berge constateert dat vanaf 2010 de BES-eilanden deel gaan uitmaken van het grondgebied van Nederland. Daarnaast gaan de bewoners van die eilanden ook behoren tot ‘de Nederlandse bevolking’, aldus Ten Berge, ‘met alle rechten (vrij verkeer, gelijk voorzieningenniveau) en plichten van dien’.³⁴ Dat is dus wel meer dan alleen de Nederlandse nationaliteit, want die hadden zij al. Boeiend is ook dat volgens hem de autonomie en het volkenrechtelijke zelfbeschikkingsrecht met ingang van 2010 zal worden prijsgegeven.

De voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 18 september 2006 is aanzienlijk minder stellig over de ‘inlijving’. Er wordt opgemerkt dat de drie eilanden zich in het Hoofdlijnenakkoord van 22 oktober 2005 hebben uitgesproken voor ‘een directe band met Nederland’.³⁵ De Raad van State adviseert vervolgens dat de status van die eilanden binnen het Nederlandse bestel ‘een bijzonder karakter zal moeten hebben’, vanwege ‘hun specifieke kenmerken: ligging, karakter en natuur’. De Raad van State voegt daar zelfs aan toe dat deze ‘rechtstreekse band’ internationaal gekwalificeerd zal kunnen worden als ‘een vrije associatie met Nederland’. In overeenstemming met dat ‘bijzondere karakter’ hebben de eilanden, anders dan vaak wordt gedacht, daarom ook niet de status van ‘(bijzondere) gemeenten’ gekregen.³⁶ Voor die oplossing is overigens wel gepleit door A.B. van Rijn, die daarbij vervolgens voorstelde om de BES-gemeenten onder te brengen bij de provincie Limburg, omdat ze daar ‘wat cultuur betreft het beste bij aansluiten’.³⁷ Maar de positie van ‘gemeente’ zou minder ruimte hebben geboden en daarom is er, in overeenstemming met het advies van de Raad van State, voor gekozen de eilanden als ‘openbare lichamen’ te besturen. Er is op deze constructie wel de nodige kritiek geweest,

33 J.B.J.M. ten Berge, ‘Een warm welkom voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba’, in: Kummeling/Saleh (red.), *Nieuwe verhoudingen in het Koninkrijk*, p. 13-29. L. Rogier, ‘De inlijving van Bonaire, Sint Eustatius en Saba bij Nederland’, *NJB* 2008, 83, p. 2587-2588. R. Nehmelman, ‘Naar een nieuw Koninkrijk der Nederlanden’, in: *Justitiële Verkenningen* 2009, jrg. 35, nr. 5, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009, p. 33-47 (p. 33 en 41).

34 Ten Berge, ‘Een warm welkom’, p. 15-16.

35 Advies Raad van State W04.06.0204/I/K/A, Inleiding en samenvatting.

36 W. van der Woude, ‘Wetgeving in de ontmantelde Nederlandse Antillen’, *RegelMaat* 2007, 22, p. 261-268 (p. 266).

37 Zie het verslag van de discussie in: Kummeling/Saleh (red.), *Nieuwe verhoudingen in het Koninkrijk*, p. 38-39.

maar die betrof vooral de vraag of deze aanbouw wel paste bij het 'Huis van Thorbecke'.³⁸ De verhouding tussen de centrale overheid en de BES-eilanden heeft immers alle kenmerken van *territoriale* decentralisatie en daarvoor zijn in dat 'Huis' nu juist de gemeenten en de provincies bedoeld. De band met Nederland is dus wel wat vrijblijvender dan het weinig ruimte overlatende begrip 'inlijving'. In deze context is ook het betoog van Van der Woude interessant, die meent dat de drie eilanden hun recht op zelfbeschikking behouden, zodat hun integratie 'altijd iets voorwaardelijks' houdt.³⁹

Wat betekent de bijzondere status van de BES-eilanden nu voor de wetgeving die aldaar zal gelden? De genoemde voorlichting van de Raad van State is op dit punt enigszins hybride.⁴⁰ De Raad van State merkt namelijk het volgende op: 'Uit het bijzondere karakter van de staatsrechtelijke positie en de specifieke kenmerken volgt al dat de Nederlandse wetgeving niet onverkort zal kunnen worden toegepast voor de drie geassocieerde eilanden, al zal dit na een overgangsperiode wel de hoofdregel moeten zijn'.⁴¹ Enerzijds wijst die hoofdregel op een streven naar vergaande integratie op het gebied van wetgeving, zij het op de langere termijn. Dit streven hangt uiteraard nauw samen met het feit dat de BES-eilanden als 'openbare lichamen' binnen het Nederlandse staatsbestel worden bestuurd. Anderzijds wijst de nadruk op de 'specifieke kenmerken', waaronder de bijzondere 'sociaaleconomische omstandigheden', erop dat deze vergaande integratie wel eens heel lang op zich zou kunnen laten wachten. Dit geldt temeer daar de Raad van State naast de 'specifieke kenmerken' van de BES-eilanden, ook nog een ander argument aanvoert voor afwijkende bepalingen. 'Op de terreinen die worden bestreken door de algemene wetboeken, alsmede de algemene regels van bestuursrecht zal', zo betoogt de Raad van State namelijk, 'de rechtseenheid in het Caribische gebied moeten prevaleren boven de Nederlandse rechtseenheid'.⁴² De BES-eilanden treden, met andere woorden, wel toe tot het land Nederland, maar blijven feitelijk behoren tot het Caribisch gebied met gebruikmaking van de daarbij behorende gedeelde instellingen, waaronder het Gemeenschappelijk Hof van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Ten overvloede zij hier nog benadrukt dat het om wetgeving ten aanzien van zeer wezenlijke rechtsgebieden gaat: het privaatrecht, het strafrecht en het bestuursrecht.

Uit de Invoeringswet openbare lichamen BES (hierna IBES) blijkt dat het advies van de Raad van State op het punt van de wenselijkheid van afwijkende bepalingen voor de BES-eilanden is gevolgd. Artikel 2 lid 1 IBES bepaalt dat een groot deel van de Nederlands-Antilliaanse wetgeving van kracht blijft op de BES-eilanden, zij het dat ze via een ingenieuze

38 L.J.J. Rogier, 'De nieuwe structuur, in het bijzonder de BES', in: Kummeling/Saleh (red.), *Nieuwe verhoudingen in het Koninkrijk*, p. 31-36 (p. 32-33).

39 Van der Woude, 'Wetgeving', p. 266.

40 Vgl. ook Verhey, 'Slotakkoord of nieuw begin. Enkele algemene beschouwingen over het nieuwe Koninkrijk', *RegelMaat* 2010, 25, p. 293-308 (p. 299).

41 Advies Raad van State W04.06.0204/I/K/A, Inleiding en samenvatting, sub b, alsmede paragraaf 3.2.

42 Advies Raad van State W04.06.0204/I/K/A, paragraaf 3.2.

constructie wordt gevormd tot alleen daar geldende Nederlandse wetgeving.⁴³ Artikel 2 lid 2 IBES benadrukt vervolgens, in bewoordingen die doen denken aan artikel 118 Gw 1848, dat de Nederlandse wetgeving niet automatisch met de toetreding van de BES-eilanden aldaar gelding verkrijgt. Daarvoor is een uitdrukkelijke bepaling vereist. Dit geldt, aldus de memorie van toelichting, ‘zowel voor de Nederlandse regelgeving die vóór de transitiedatum geldend is, als voor de regelgeving die op een later tijdstip in werking treedt’.⁴⁴ ‘In wezen ontstaat’, zo merkt Verhey ook op, ‘binnen het Nederlandse staatsbestel een eigen rechtsorde voor de BES-eilanden die een gemengd Nederlands-Caribisch karakter draagt’.⁴⁵ Een en ander brengt met zich mee dat er ondanks de toetreding van de BES-eilanden tot het land Nederland nog steeds sprake is van afzonderlijke rechtsordes. Exemplarisch hiervoor is, opnieuw, de situatie ten aanzien van het privaatrecht. In 2010 is namelijk niet het Nederlandse BW uit 1992 op de BES-eilanden van toepassing verklaard, maar – via de bovengenoemde ingenieuze constructie – het oorspronkelijk uit 1869 daterende Nederlands-Antilliaanse BW.⁴⁶

Op het rechtspluralisme dat aldus binnen het land Nederland is ontstaan, is weinig kritiek geweest. Bröring noemt het pluralisme zelfs ‘verstandig’, waarbij hij twee argumenten aanvoert die ook al in de voorlichting van de Raad van State voorkomen:

‘Allereerst omdat Bonaire, St. Eustatius en Saba intensieve (rechts)betrekkingen met Curaçao, St. Maarten en Aruba blijven onderhouden. Daarnaast zijn de culturele verschillen met het Europese Nederland groot. Ook in het Europese Nederland vergde de rechtsvorming rond bijvoorbeeld euthanasie of homohuwelijk de nodige tijd. Dan gaat het niet aan Europese standpunten over dergelijke onderwerpen binnen de kortst mogelijke termijn in het rechtsleven van Bonaire, St. Eustatius en Saba door te voeren.’⁴⁷

Ik ben zelf minder positief over het hybride karakter van de toetreding van de BES-eilanden tot het land Nederland, en de daarmee gepaard gaande creatie van een eigen rechtsorde voor die eilanden. Ten eerste vind ik de aangevoerde argumenten voor het creëren van een eigen rechtsorde niet overtuigend. De BES-eilanden zullen ongetwijfeld rechtsbetrek-

43 R.A. Schilstra, ‘Wetgeving voor de BES’, *RegelMaat* 2009, 24, p. 24-36. M. Nap, ‘Kanttekeningen bij de Invoeringswet-BES’, *RegelMaat* 2009, 24, p. 235-239. T.C. Borman, ‘Wetgevingscuriosa voor de West’, *RegelMaat* 2010, 25, p. 336-351.

44 *Kamerstukken II* 2008/09, 31957, 3, p. 2. Vgl. ook M.M. Bens en E.B. Pronk, ‘Constitutionele aspecten bij de staatkundige hervorming van het Koninkrijk’, *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2010, 1, p. 61-68 (p. 67-68).

45 Verhey, ‘Slotakkoord’, p. 302 en 304 (citaat). Vgl. ook diens ‘Wetten voor de West. Over de wetgeving in het vernieuwde Koninkrijk der Nederlanden’, *RegelMaat* 2010, 25, p. 291-292 (p. 291).

46 Ook het Europese recht zal vooralsnog voor het grootste deel niet van toepassing zijn op de BES-eilanden. Schilstra, ‘Wetgeving voor de BES’, p. 27-28.

47 H.E. Bröring, ‘10-10-10’, *Ars Aequi* 2010, 59, p. 560-562 (citaat op p. 562).

kingen met de overige Caribische eilanden onderhouden, maar ik vraag mij af of die samenwerking niet ook goed mogelijk is vanuit de Nederlandse rechtsorde. Zou het, bijvoorbeeld, voor het Gemeenschappelijke Hof, dat toch vooral uit in Nederland opgeleide rechters bestaat, niet eenvoudiger zijn om zaken uit de BES-eilanden te behandelen op grond van het Nederlandse recht in plaats van op basis van een – onvermijdelijk ingewikkeld – aldaar nieuw ontstane Caribisch-Nederlandse rechtsorde? Bovendien staat dit argument op gespannen voet met de opmerking dat op termijn Nederlandse regelgeving zal worden ingevoerd, aangezien het niet duidelijk is of en waarom die (rechts)betrekkingen tussen de BES-eilanden en de overige Caribische gebieden in de toekomst zullen verdwijnen. Ook de veronderstelling dat de culturele verschillen tot het invoeren van een eigen rechtsorde noodzakelijk zijn, vind ik te gemakkelijk. Er bestaan ook grote verschillen binnen Nederland, waarbij ik niet slechts op Friesland en Limburg wijs, maar – met het oog op de wetgeving ten aanzien van het homohuwelijk – ook op de ‘bible-belt’. Desondanks kan er geen sprake van zijn dat die gebieden in formele zin een eigen rechtsorde mogen vormen: sinds de Bataafse tijd wordt een gemeenschappelijk rechtstelsel gezien als een belangrijk symbool voor de eenheid van Nederland.

Ten tweede blijkt de afgescheiden BES-rechtsorde geen afdoende bescherming te bieden tegen inbreuken op de eigen fundamentele waarden. Dat komt door het hybride karakter van de toetreding, waarbij is gekozen voor een merkwaardige mengvorm van associatie en integratie. De BES-eilanden kregen weliswaar, als vermeld, het Nederlands-Antilliaanse BW, maar dat heeft Nederland er niet van weerhouden om het homohuwelijk daar toch in te voeren, zij het met een vertraging van twee jaar.⁴⁸ Hetzelfde geldt voor de wetgeving ten aanzien van abortus en euthanasie. Bij principiële kwesties prevaleert blijkbaar toch het integratiemodel, zoals ook blijkt uit de behandeling van het wetsvoorstel ter aanpassing van het voor de BES-eilanden bedoelde Nederlands-Antilliaanse BW in de Tweede Kamer. GroenLinks maakte, bij monde van Van Gent, korte metten met ‘de grote commotie’ die op de BES-eilanden was ontstaan naar aanleiding van het voorstel inzake het homohuwelijk:

‘Begrijp mij goed: mensen hoeven niet te trouwen met iemand van hetzelfde geslacht maar dit moet wel mogelijk zijn. (...). Mijn fractie heeft er nooit doekjes om gewonden: iedereen in dit Koninkrijk is gelijkwaardig, of hij nu in Coevorden, Kranendijk (lees: Kralendijk) of Lelystad woont.’⁴⁹

48 Zie art. 8.20 Aanpassingswet Openbare Lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba van 17 mei 2010, *Stb.* 2010, 350. De invoering van het homohuwelijk op de BES-eilanden was het gevolg van het amendement Remkes/Van Gent.

49 *Handelingen II* 4 maart 2010, 59-5302.

Ook de PvdA steunde de invoering van het homohuwelijk op de BES-eilanden ‘vooral met het oog op het emancipatieproces in het Koninkrijk der Nederlanden’.⁵⁰

Het hybride karakter van de BES-wetgeving bestendigt aldus een situatie die past bij de lange geschiedenis van de verhoudingen binnen het Koninkrijk. Enerzijds heeft Nederland volledige zeggenschap over de wetgeving op de BES-eilanden, ook waar het fundamentele culturele waarden van die eilanden betreft. Anderzijds blijven de rechtsordes gescheiden, niet om de culturele eigenheid van de BES-eilanden te waarborgen, maar om ervoor te zorgen dat ze – ondanks hun toetreding tot het Nederlandse staatsbestel – geen integraal onderdeel gaan uitmaken van de Nederlandse samenleving. De creatie van een eigen rechtsorde voor de BES-eilanden benadrukt het anders-zijn en bestendigt daarmee de door Nederland gewenste scheidslijn tussen moederland en (voormalige) kolonie.

4 AFSLUITING

Het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden krijgt nauwelijks aandacht in de literatuur die tegenwoordig wordt gebruikt bij de inleidende vakken van de opleiding Nederlands recht. Dit gebrek aan aandacht is kenmerkend voor de door Nederland gewenste scheidslijn tussen het moederland en de overzeese gebiedsdelen. Uit de bovenstaande rechtshistorische schetsen blijkt dat deze scheidslijn in de bijna 400 jaar omvattende gemeenschappelijke geschiedenis ook nooit is weggeweest. Hoe ook de constitutionele verhouding was vormgegeven, als overzeese bezitting of als integraal onderdeel van het grondgebied, altijd was de rechtsorde van het moederland afgescheiden van die van de koloniën.

Met de toetreding van de BES-eilanden tot het land Nederland in 2010 leek er verandering te komen in deze situatie, althans ten aanzien van die eilanden. Die eilanden worden immers als ‘openbare lichamen’ in de zin van artikel 134 Gw bestuurd en zijn daarmee deel gaan uitmaken van het Nederlandse staatsbestel. Zij werden ‘bijzondere gemeenten’, zo werd regelmatig opgemerkt. Het karakter van de toetreding was echter dubbelzinniger dan deze laatste aanduiding doet vermoeden. Er is veeleer sprake van een hybride toetreding, gekenmerkt door een merkwaardige mengvorm van twee ongelijksoortige benaderingen: integratie en associatie. De BES-eilanden behoren immers sinds 2010 weliswaar tot het grondgebied van het land Nederland, maar in lijn met de 400-jarige geschiedenis blijven zij afgescheiden van de Nederlandse rechtsorde. Op de Nederlands-Caribische eilanden blijft een belangrijk deel van de oude Nederlands-Antilliaanse wetgeving van toepassing en een Nederlandse wet krijgt daar alleen gelding indien dat in die wet uitdrukkelijk is vastgelegd.

50 *Handelingen II* 4 maart 2010, 59-5294 (bij monde van J. Leerdam).

Deze keuze voor het behoud van gescheiden rechtsordes kan niet worden verklaard vanuit de behoefte om de sociale en culturele waarden van de BES-eilanden te beschermen, zoals kan worden geïllustreerd aan de hand van het burgerlijk recht. Met de toetreding van de BES-eilanden is besloten om daar niet het Nederlandse BW 1992 in te voeren, maar een aangepaste versie van het oorspronkelijk uit 1869 daterende Nederlands-Antilliaanse BW. Tegelijkertijd is dit Antilliaanse BW wel door de Nederlandse wetgever zodanig gewijzigd dat het ook op de Nederlands-Caribische eilanden mogelijk is om een homohuwelijk te sluiten. Verzet op de BES-eilanden tegen deze forse ingreep in de daar geldende normen mocht niet baten. Het naast elkaar bestaan van twee Burgerlijke Wetboeken in het land Nederland sinds 2010 symboliseert blijkbaar slechts de door Nederland gewenste afstand tussen het Nederlandse grondgebied in Europa en de Nederlands-Caribische eilanden. Nederland wil wel zeggenschap over die eilanden, maar geen daadwerkelijke integratie ervan in de hoofdstroom van de Nederlandse rechtsorde.

Van Gent merkte bij de behandeling van de BES-wetgeving op dat de omgang binnen het Koninkrijk haar wel eens doet denken aan ‘een goed huwelijk, waarin de mensen intens veel van elkaar houden’.⁵¹ Ik denk dat dit gezien het bovenstaande een te rooskleurige voorstelling van zaken is. Nederland woont weliswaar al bijna 400 jaar samen met de Caribische overzeese gebiedsdelen, maar veel verder dan een LAT-relatie is het nooit gekomen. Ook na de toetreding van de BES-eilanden tot het land Nederland kan niet worden gesproken van een huwelijk. Zelfs toen is het niet verder gekomen dan een ‘living apart together’ van moederland en overzeese gebiedsdelen, met weinig uitzicht op een bruiloft.

51 *Handelingen II* 4 maart 2010, 59-5304.

